

# 表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案

## — 所有者不明土地の解消に向けて —

中西 絵里

(法務委員会調査室)

1. はじめに
2. 所有者不明土地の概況
  - (1) 所有者不明土地についての調査
  - (2) 政府における所有者不明土地に対する検討
  - (3) 法務省における所有者不明土地への対応
  - (4) 所有者不明土地と地方自治体
3. 表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化
  - (1) 不動産登記の意義と分類（「表示に関する登記」と「権利に関する登記」）
  - (2) 表題部所有者不明土地により生じる問題
  - (3) 本法律案の主な内容
4. 本法律案に関する論点
  - (1) 登記の申請義務化を含む不動産登記制度全体の在り方
  - (2) 登記官の役割の見直し
  - (3) 相続登記における専門家の関与の在り方
  - (4) 財産管理制度の見直し

### 1. はじめに

人口減少や都市部への人口集中が進む我が国では、土地利用の担い手の減少、利用ニーズが低下する土地の増加や地縁・血縁関係の希薄化等により、資産としての「土地」に対

---

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は平成31年3月26日である。

する国民の意識に変化が生じている<sup>1</sup>。その結果として、いわゆる所有者不明土地（不動産登記簿により所有者が直ちに判明せず、又は判明しても連絡がつかないため、所有者を特定することが困難となっている土地）が発生し、公共事業の用地取得や農地の集約化、森林の適正な管理等を始め、東日本大震災等の災害の復旧・復興事業の実施など、様々な場面で障害となり、社会問題となっている。

本稿では、所有権の登記がない1筆の土地のうち表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の全部又は一部が登記されていないものの登記及び管理の適正化を図るための「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」（閣法第30号）（以下「本法律案」という。）について、本法律案提出の背景となる所有者不明土地問題についての概況とそれに対する政府等の対応、本法律案提出に至る経緯、本法律案の概要及びいくつかの論点を紹介したい。

## 2. 所有者不明土地の概況

### （1）所有者不明土地についての調査

#### ア 所有者不明土地の量的調査

平成28年度の地籍調査（約62万筆）において、不動産登記簿上の所有者不明土地の割合は、約20.1%と判明した<sup>2</sup>。なお、地籍調査では、これらの土地について、登記名義人の戸籍・住民票等により土地所有者の所在を調査し、再通知している。追跡調査の結果、ほぼ全ての土地所有者に通知が行き届き、最終的に所在不明である土地は全体の0.41%となるが、探索に多くの時間と手間がかかっている。日本全体に拡大推計すると、不動産登記簿上の所有者不明土地の割合は約20%であり、面積は九州本島の面積（約367万ha）を上回る約410万haに上るとみられる。また、将来的に所有者不明土地を増加させないための新たな取組がなされない場合、2040年には所有者不明土地面積は北海道本島の面積（約780万ha）に迫る約720万haまで増加すると推計された<sup>3</sup>。

#### イ 相続登記未了土地についての調査

所有者不明土地が発生する主な原因の一つとして挙げられるのが、相続登記未了土地の存在である。土地の権利関係の公示制度である不動産登記制度上、所有権の登記は第三者対抗要件であって、義務化されている訳ではない。そのため、相続登記されずに、不動産登記簿に記録された所有権登記名義人と現在の所有者が異なる場合も多い。我が国では、特に相続の発生時に登記されないことが多く、相続が連鎖することで、問題は時を経るにつれて拡大している。法務省が平成29年6月に公表した全国10か所の地区（調査対象数約10万筆）における調査によると、最後に所有権の登記がされてから50年

<sup>1</sup> 国土交通省が毎年度行っている「土地問題に関する国民の意識調査」によると、「土地は預貯金や株式などに比べて有利な資産か」という質問に対し、「そう思う」の割合は平成5年度は61.8%であったが、年々低下し平成29年度は30.2%となっている。「そう思わない」の割合は平成5年度は21.3%であったが、年々増加し平成29年度は40.5%となっている。（国土交通省『平成30年版土地白書』38頁）

<sup>2</sup> 地帯別にみると、林地が最も高く25.6%、都市部でも14.5%となっている。

<sup>3</sup> 所有者不明土地問題研究会「所有者不明土地問題研究会最終報告～眠れる土地を使える土地に「土地活用革命」～」（平29.12）〈[http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei\\_land171213\\_03.pdf](http://www.kok.or.jp/project/pdf/fumei_land171213_03.pdf)〉

以上経過しているものが大都市地域においては6.6%、中小都市・中山間地域においては26.6%に上っている<sup>4</sup>。

## (2) 政府における所有者不明土地に対する検討

政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）（以下「骨太の方針2017」という。）において所有者不明土地に関する項目を新たに設けた<sup>5</sup>。これに関する政府の主な対応は図表1のとおりである。

図表1 骨太の方針2017における所有者不明土地に関する項目と政府の主な対応

項目	対応
地域の実情に応じた適切な利用や管理が図られるよう、共有地の管理に係る同意要件の明確化	平成29年8月より法務省の「共有私道の保存・管理等に関する事例研究会」において検討を行い、平成30年1月に所有者不明私道への対応ガイドラインを公表
公的機関の関与により地域ニーズに対応した幅広い公共的目的のための利用を可能とする新たな仕組みの構築	平成29年9月より国土交通省の国土審議会土地政策分科会特別部会において検討を行い、同審議会の中間とりまとめを踏まえ、平成30年6月に「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」が成立 <sup>6</sup>
長期間相続登記が未了の土地の解消を図るための方策等について、関係省庁が一体となって検討を行い、必要となる法案の次期通常国会（第196回国会）への提出を目指す	「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」に長期相続登記未了土地への対応が盛り込まれる 平成30年1月より「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」において法改正等の工程を検討
今後、人口減少に伴い所有者を特定することが困難な土地が増大することも見据えて、登記制度や土地所有権の在り方等の中長期的課題については、関連する審議会等において速やかに検討に着手し、経済財政諮問会議に状況を報告する	平成29年10月より「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」において検討を行い、平成31年2月に報告書を公表 国土交通省の国土審議会土地政策分科会特別部会において、土地所有に関する基本制度の見直しに向け検討を行い、平成31年2月にとりまとめを公表

(出所) 筆者作成

また、政府は、安倍内閣総理大臣の指示を受けて、所有者不明土地等に係る諸課題について、関係行政機関の緊密な連携の下、政府一体となって総合的な対策を推進するため、平成30年1月より「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」（以下「関係閣僚会議」という。）を開催している。

「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）においては、所有者不明土地等について、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」（平成30年

<sup>4</sup> 法務省「不動産登記簿における相続登記未了土地調査について」（平29.6.6）〈[http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05\\_00291.html](http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00291.html)〉

<sup>5</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平29.6.9閣議決定）37頁～38頁

<sup>6</sup> 他にも、農地関係では「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（平成30年法律第23号）において、所有者不明農地について、相続人の1人（固定資産税等を負担している者等）が農地中間管理機構に貸し付けることができるよう、農業委員会の探索・公示手続を経て、不明な所有者の同意を得たとみなすことができる制度が創設されるとともに、共有持分の過半を有する者の同意（前述のみなし同意を含む）を得て、又は知事裁定を経て、設定される利用権の存続期間の上限が5年から20年に延長された。森林関係では、「森林経営管理法」（平成30年法律第35号）において、森林所有者の全部又は一部が不明な場合でも、市町村による探索等を経て、市町村に森林の経営管理権（上限50年間）を設定することを可能とする制度が創設されるなど、土地所有権の制約についての立法が相次いで行われた。

6月1日関係閣僚会議決定) (以下「基本方針」という。) 等に基づき、期限を区切って対策を推進するとしており、具体的には、①土地の管理や利用に関し所有者が負うべき責務やその担保方策、所有者が不明な場合を含めて地籍調査を円滑かつ迅速に進めるための措置、相続登記の義務化等を含めて相続等を登記に反映させるための仕組み、登記簿と戸籍等の連携等による所有者情報を円滑に把握する仕組み、土地を手放すための仕組み等について検討し、2018年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正の実現を目指す、②変則的な登記<sup>7</sup>の解消を図るため、必要となる法案の次期通常国会への提出を目指すとともに、必要となる体制を速やかに整備することとしている。他にも、遺言書保管制度の円滑な導入、登記所備付地図の整備などの取組を進めるとともに、住民票等の除票の保存期間の延長の検討が挙げられている<sup>8</sup>。

関係閣僚会議においては、基本方針とともに、所有者不明土地等問題に対する対策推進のための工程案が示されている<sup>9</sup>。このうち、法務省における今後の所有者不明土地問題に対する主な対策の工程は図表2のとおりであり、本法律案提出もこれに含まれている。

図表2 所有者不明土地等問題に対する対策推進のための工程表 (法務省関連抜粋)

	登記制度・土地所有権の在り方等に関する検討	土地所有者情報を円滑に把握する仕組み等
課題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・変則型登記(例：表題部所有者の記録が「A外〇名」)が、用地取得の障害</li> <li>・相続が生じても、遺産分割や登記が行われない</li> <li>・遠隔地居住の相続人等による土地の管理が困難で、環境悪化</li> <li>・所有者が一部不明な共有地は、管理や処分が困難</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・登記名義人死亡時に相続登記がされず、登記記録から直ちに土地所有者情報の把握が困難</li> </ul>
2019年	<p><b>〇変則型登記の解消(第198回国会(常会)に本法律案を提出)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・登記官等による所有者の探索結果を登記に反映する制度を創設</li> <li>・探索をしても所有者の特定ができなかった土地について、裁判所が選任する管理者による管理制度を創設</li> </ul>	<p><b>〇登記簿と戸籍等を連携するための方策</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・戸籍副本の管理システムを利用した特定の行政機関等に対する戸籍情報提供のための法整備を実施</li> <li>・登記簿と戸籍等を電子的に連携させ、登記情報を最新のものに改めるための方策を検討</li> </ul>
	<p><b>法制審議会における法案要綱の策定に向けた作業</b></p>	
2020年	<p><b>〇土地基本法等の見直しと合わせて民事基本法制の見直し</b></p>	<p><b>〇登記簿と戸籍等を連携するために必要な制度の整備</b></p>

(出所) 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議第3回(平31.2.19)資料3「所有者不明土地等問題 主要施策の工程表(案)」を基に筆者作成

<sup>7</sup> 表題部所有者の氏名・住所が正常に記載されていない登記

<sup>8</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平30.6.15閣議決定)62頁～63頁

<sup>9</sup> 所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議第3回(平31.2.19)資料3「所有者不明土地等問題 主要施策の工程表(案)」<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/shoyushafumei/dai3/siryoushu.pdf>>

所有者不明土地に対応する近年の政府等の主な動きについては、図表3のとおりである。

図表3 所有者不明土地に対応する主な動き

平成27年4月	・国土交通省において有識者から成る「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」が発足
平成28年3月	・「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策に関する検討会」が、「所有者の所在の把握が難しい土地への対応方策 最終とりまとめ」を公表し、国、地方公共団体及び関係団体が取り組むべき対策を提言
平成29年1月	・有識者による「所有者不明土地問題研究会」（一般財団法人国土計画協会開催）が発足
平成29年2月	・内閣府の「経済・財政一体改革推進委員会」における「国と地方のシステムワーキング・グループ」において所有者不明土地問題を含めた検討を開始
平成29年5月	・法務省が各種相続手続に利用することができる「法定相続情報証明制度」の運用を開始
平成29年6月	・法務省が不動産登記簿における相続登記未了土地調査の結果を公表 ・「経済財政運営と改革の基本方針2017」（平成29年6月9日閣議決定）において所有者不明土地に関する項目を新設
平成29年7月	・指定都市市長会が法務省及び国土交通省に対して「所有者不明土地対策の推進に関する提言」を行う
平成29年8月	・法務省が「共有私道の保存・管理等に関する事例研究会」を発足 ・国土交通省が「国土審議会土地政策分科会特別部会」発足（平成29年12月に中間とりまとめ）
平成29年10月	・有識者と法務省等の関係省庁による「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」が発足
平成29年12月	・「所有者不明土地問題研究会」が最終報告を公表
平成30年1月	・「共有私道の保存・管理等に関する事例研究会」が「複数の者が所有する私道の工事において必要な所有者の同意に関する研究報告書～所有者不明私道への対応ガイドライン～」を公表 ・「所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議」を開催することを閣議口頭了解
平成30年5月	・「農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律」（平成30年法律第23号）が成立 ・自由民主党が「所有者不明土地等に関する特命委員会 とりまとめ」を公表 ・「森林経営管理法」（平成30年法律第35号）が成立
平成30年6月	・所有者不明土地等対策の推進のための関係閣僚会議第2回において、「所有者不明土地等対策の推進に関する基本方針」及び「所有者不明土地等問題 対策の推進のための工程表」を確認 ・「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律第49号）が成立 ・「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）に「2018年度中に制度改正の具体的方向性を提示した上で、2020年までに必要な制度改正の実現を目指す」と記載 ・有識者による「所有者不明土地問題研究会Ⅱ」（一般財団法人国土計画協会開催）が発足
平成31年1月	・「所有者不明土地問題研究会Ⅱ」が最終報告を公表
平成31年2月	・山下法務大臣が法制審議会に民法及び不動産登記法の改正に関する諮問第107号を諮問 ・「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案」（閣法第30号）を国会に提出 ・「国土審議会土地政策分科会特別部会」がとりまとめを公表 ・「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」が研究報告書を公表

（出所）筆者作成

### (3) 法務省における所有者不明土地への対応

法務省・法務局においては、所有者不明土地の発生の要因の一つとして相続登記がなされないまま放置される問題があるとの指摘を踏まえ、相続登記の促進を図るべく平成27年2月から「未来につなぐ相続登記」というキャッチフレーズを掲げ、広報活動に取り組んでいる<sup>10</sup>。

平成29年5月からは、登記所（法務局）に戸除籍謄本等の束と相続関係を一覧に表した図（法定相続情報一覧図）を提出すれば、登記官がその一覧図に認証文を付した写しを無料で交付し、その後の相続手続は戸除籍謄本等の束を何度も出し直す必要のない法定相続情報証明制度の運用を開始している<sup>11</sup>。

平成30年度税制改正要望においては、相続登記の促進のための登録免許税の特例を新設することを要望し、2021年3月31日までの期間、二次相続が発生している土地の一次相続についての相続登記の登録免許税や、市街化区域外の土地で法務大臣が指定する土地のうち不動産の価額が10万円以下の土地などについての相続登記の登録免許税が免税されることとなった<sup>12</sup>。

平成30年11月に一部施行された「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」（平成30年法律第49号）においては、登記官が、長期間相続登記が未了である土地について、その登記名義人の法定相続人等を探索した上で、職権で長期間相続登記未了である旨等を登記に付記し、法定相続人等に登記手続を直接促すなどの不動産登記法の特例が設けられた。

また、法務省も参加し、民事・行政法の研究者や実務家等を構成員とする「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会」（座長：山野目章夫早稲田大学大学院法務研究科教授）（以下「研究会」という。）が平成29年10月に発足した。研究会は、登記制度や土地所有権の在り方等に関する中長期的課題について、民事基本法制の視点から、論点や考え方等の整理を行い、平成31年2月、研究報告書を公表した<sup>13</sup>。

研究会における検討を踏まえて、山下法務大臣は平成31年2月14日、「相続等による所有者不明土地の発生を予防するための仕組み」や「所有者不明土地を円滑かつ適正に利用するための仕組み」を整備する観点から法制審議会に対して、民法及び不動産登記法の改正に関する諮問を行った（諮問第107号）。これを受けて、法制審議会は新設する「民法・不動産登記法部会」に付託して審議することとし、同部会から報告を受けた後、改めて総会において審議することとした<sup>14</sup>。

<sup>10</sup> 法務省ホームページ「未来につなぐ相続登記」〈[http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05\\_00207.html](http://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00207.html)〉

<sup>11</sup> 法務局ホームページ「法定相続情報証明制度」について〈[http://houmukyoku.moj.go.jp/homu/page7\\_000013.html](http://houmukyoku.moj.go.jp/homu/page7_000013.html)〉

<sup>12</sup> 第197回国会閉会後参議院法務委員会会議録第1号3頁（平31.1.24）

<sup>13</sup> 登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究会「登記制度・土地所有権の在り方等に関する研究報告書～所有者不明土地問題の解決に向けて～」（平31.2）〈[https://www.kinzai.or.jp/uploads/touki\\_houkoku\\_20190228\\_1.pdf](https://www.kinzai.or.jp/uploads/touki_houkoku_20190228_1.pdf)〉

<sup>14</sup> 法制審議会第183回会議（平31.2.14）議事概要〈<http://www.moj.go.jp/shingil/shingi03500033.html>〉

#### (4) 所有者不明土地と地方自治体

平成26年に東京財団政策研究所が行った全国1,718市町村及び東京都(23区)の税務部局へのアンケート調査(回答数888自治体、回答率52%)によると、「自治体へ土地を寄付したいというケースは年間どれくらいあるか」という問いに対して、年間の申出件数は「1～5」件が304自治体(61%)と最多である一方、実際に寄付を受け取った件数は0件が220自治体(56%)と最多だった(495自治体が回答)。土地を受け取る場合の理由としては、「公的利用が見込める場合」があり、受け取らない場合の理由としては、「公的利用が見込めない場合」や「個人の都合による場合」、「権利関係に問題がある場合」、「維持管理が負担となる場合」などがあるという<sup>15</sup>。

平成29年7月、指定都市市長会は、「所有者不明土地」の問題は、過疎化が進む自治体だけでなく指定都市などの大都市においても顕著であり、例えば固定資産税の賦課徴収、災害時における復旧復興事業や二次災害防止のための防災事業、公園や道路整備等の様々な公共事業を進めるうえで、所有者の搜索コストの増加や事業の長期化要因となっている。また、「所有者不明土地」は適切な管理がなされないため、景観・治安の悪化など周辺環境に悪影響を与えるなど、市民生活に多大な支障をきたしている」として、地方自治体の取組を後押しする実効性のある法整備に向けて、所有者不明土地の発生を防止するための措置及び所有者不明土地に対して地方自治体が適正に事業執行できるようにするための措置等の内容を盛り込んだ法の制定を政府に提言した<sup>16</sup>。

### 3. 表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化

#### (1) 不動産登記の意義と分類(「表示に関する登記」と「権利に関する登記」)

不動産登記制度は、不動産に関する権利関係を一般に認識可能であるように公示する制度である。近代的な制度としての不動産登記制度は、日本においては明治初年からその整備が進められ、現在は不動産登記法(平成16年法律第123号)(以下「不登法」という。)において定められている。登記は、登記官<sup>17</sup>が登記簿に登記事項を記録することによって行う(不登法第11条)。

登記記録は、1筆の土地又は1個の建物ごとに表題部と権利部に区分して作成されている。表題部にする登記は、「表示に関する登記」であり、権利部にする登記は、「権利に関する登記」である(図表4)。

<sup>15</sup> 吉原祥子「土地の「受け皿」と情報基盤の課題—自治体アンケート調査からの示唆—『土地総合研究』第26巻第3号(平30.夏)113頁～115頁

<sup>16</sup> 指定都市市長会ホームページ「所有者不明土地対策の推進に関する提言(法務省・国土交通省)」(平29.7.6) <[http://www.siteitosi.jp/activity/honbun/h29\\_07\\_06\\_02.html](http://www.siteitosi.jp/activity/honbun/h29_07_06_02.html)>  
提言の内容については、指定都市市長会「所有者不明土地対策の推進に関する提言」(平29.5.23) <[http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h29\\_07\\_06\\_02\\_siryu/h29\\_07\\_06\\_02\\_01.pdf](http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h29_07_06_02_siryu/h29_07_06_02_01.pdf)>を参照

<sup>17</sup> 登記官とは、登記所に勤務する法務事務官で法務局長・地方法務局長が指定するものをいう(不登法第9条)。

図表4 表示に関する登記と権利に関する登記の違い

	表示に関する登記	権利に関する登記
性質	権利の対象である不動産（土地・建物）の物理的状況を公示する登記であり、権利に関する登記の前提となるもの	不登法第3条各号に掲げる権利（所有権、地上権、永小作権、地役権、先取特権、質権、抵当権、賃借権、採石権）に関する登記
登記箇所	表題部	権利部
登記事項	土地については地番、地目、地積など所有権の登記のない土地には、所有者の氏名又は名称及び住所（所有者が2人以上であるときはその所有者ごとの持分）	登記された不動産に係る権利の主体、権利の種類、その内容、権利の移転、変更に関する登記

（出所）筆者作成

（2）表題部所有者不明土地により生じる問題

所有権の登記がない不動産の登記記録の表題部に所有者として記録されている者を、表題部所有者といい（不登法第2条第10号）<sup>18</sup>、通常は表題部所有者の氏名又は名称及び住所が、図表5のように記載される。

図表5 正常な表題部所有者の登記の例

表 題 部 （土地の表示）		調製	余 白	不動産番号	00000000000000
地図番号	余 白	筆界特定	余 白		
所 在	特別区南都町一丁目			余 白	
① 地 番	② 地 目	③ 地 積		原因及びその日付〔登記の日付〕	
101番	宅地	300 00		不詳 〔平成20年10月14日〕	
所 有 者	特別区南都町一丁目1番1号 甲 野 太 郎				

（出所）法務省民事局民事第二課「変則型登記の解消に向けた法律上の措置に関する担当者骨子案の補足説明」（平31.1）

しかし、①氏名又は名称が記録されているものの、その住所が記録されていない土地（いわゆる「氏名のみ土地」）や、②「A外七名」などと記録され、「A」の住所並びに他の共有者の氏名及び住所が登記記録上、記録されていない土地（いわゆる「記名共有地」）、③住所が記録されておらず、「大字霞が関」等の大字名や集落名などの名義が記録されている土地（いわゆる「字持地（あざもちち）」）など、表題部に所有者の氏名又は名称及び住所の、全部又は一部が登記されていない土地（以下「表題部所有者不明土地」という。）が、全国の登記された土地約2億3,000万筆のうち、法務省による50万筆の抽出調査によると、約1%の割合で存在するとされる<sup>19</sup>。

表題部所有者不明土地は、主として、旧土地台帳制度下においてされた所有者欄の氏名

<sup>18</sup> 当事者の申請等により所有権の登記がされると、表題部所有者に関する登記事項は抹消される（不動産登記規則（平成17年法務省令第18号）第158条）。

<sup>19</sup> 法務省民事局「表題部所有者不明土地の登記及び管理の適正化に関する法律案の概要」

又は名称及び住所の変則的な記載が、昭和35年以降に「不動産登記法の一部を改正する等の法律」（昭和35年法律第14号）に基づいて行われた旧土地台帳と不動産登記簿との一元化作業において、そのまま引き継がれたことにより発生したものであると考えられている。

表題部所有者不明土地についての所有者の探索は、取り分け困難なものであり、旧土地台帳や閉鎖登記簿等の確認のほか、自治会長などの地元精通者からの聴取などを行い、歴史的経緯や管理状況等を調査して所有者の特定に至っている状況にあるが、それらの調査を行っても所有者の特定に至らない事案も少なくなく、契約の相手方を把握することができず、その土地についての取引をすることも事実上困難とされている。表題部所有者不明土地により、円滑な公共事業の実施や適切な土地の管理のほか、不動産の円滑な取引等においても大きな支障が生じていた。法務省は、今後、歴史的資料の散逸や地域コミュニティの衰退等によって、地域の事情に通じた者が少なくなるなど、所有者の探索がますます困難になると考えられ、速やかに表題部所有者不明土地における登記を解消する方策を講じていく必要があるとしている<sup>20</sup>。

### （3）本法律案の主な内容

表題部所有者不明土地に対応するための法整備について、研究会における検討を踏まえ、法務省は平成31年1月11日、「変則型登記の解消に向けた法律上の措置に関する担当者骨子案」を示し、同年1月31日まで任意の意見募集が行われた<sup>21</sup>。

政府は平成31年2月22日、本法律案を閣議決定し、同日、衆議院に提出した。本法律案の主な内容は次のとおりである。

#### ア 表題部所有者不明土地の所有者の探索及び登記に関する措置

- ① 表題部所有者不明土地について、その登記の適正化を図るため、登記官<sup>22</sup>に所有者の探索に必要となる調査権限を付与する。
- ② 所有者等探索委員制度（登記官による調査を補充し、その判断の適正性を確保するため、表題部所有者不明土地の所有者の探索のために必要な知識及び経験を有する者を所有者等探索委員に任命し、所有者等探索委員に必要な調査を行わせる制度）を創設する。
- ③ 表題部所有者不明土地について、所有者の探索を行った結果を登記に反映させ、正常な表題部所有者の登記に改めるために必要となる登記に関する不動産登記法の特例を定める。

#### イ 所有者を特定することができなかつた表題部所有者不明土地の管理等に関する措置

- ① 所有者の探索を行った結果、所有者を特定することができなかつた表題部所有者

<sup>20</sup> 法務省民事局民事第二課「変則型登記の解消に向けた法律上の措置に関する担当者骨子案の補足説明」（平31.1）3頁<<http://search.e-gov.go.jp/servlet/PcmFileDownload?seqNo=0000181904>>

<sup>21</sup> 「変則型登記の解消に向けた法律上の措置に関する担当者骨子案」に関する意見募集<<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=300080176&Mode=0>>

<sup>22</sup> 平成31年度予算においては、変則型登記への対応のため、登記従事職員221人の増員を予定している。定員合理化等による減員も含めると、平成31年度予算においては全体で8人の減員となり、登記従事職員数は、6,320人となる見込みである。

不明土地について、その適正な管理を図るため、裁判所の選任した管理者による管理を可能とする新たな財産管理制度を創設する。

- ② 所有者の探索を行った結果、法人でない社団又は財団に帰属していることが判明したものの、当該法人でない社団又は財団の全ての構成員を特定することができず、又はその所在が明らかでない表題部所有者不明土地について、①と同様、裁判所の選任した管理者による管理を可能とする制度を創設する。

#### ウ 施行期日

この法律は、公布の日から起算して6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、イについては、公布の日から起算して1年6月を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

### 4. 本法律案に関する論点

以下において、本法律案と所有者不明土地に関する論点について、いくつか紹介する。

#### (1) 登記の申請義務化を含む不動産登記制度全体の在り方

現在の不動産登記制度において、権利に関する登記の申請は契約の相手方等に対する私法上の義務とされることはあるものの、国に対する公法上の義務とはされていない。これは、権利に関する登記は、不動産に関する権利変動について第三者に対する対抗要件を備えるためにされるものである（民法（明治29年法律第89号）第177条）ため、その利益を受けようとする者が必要に応じてその登記を申請すればよいとされているためである。

一方、所有者不明土地の発生を予防するためには、不動産登記情報ができるだけ最新の情報に近づくようにする施策が必要となる。そのため、相続等による物権変動が生じた場合に、これを原因とする登記申請を当事者に義務付ける方策があり得るとの指摘がある<sup>23</sup>。

相続登記の義務化に当たっての正当化の根拠として、表示に関する登記について、「国土の構成要素である土地の現況を示すという点で、公共的意味を持って」おり、この表示に関する登記の「機能を拡大して権利関係にも及ぼし、権利関係の変動について申請義務を課す」という議論もあり得るとい意見もある<sup>24</sup>。

仮に登記の申請を法律上の義務とした場合であっても、その義務が履行されなければ、登記の申請を義務化した目的は達成されない。そこで、申請義務を履行すべき期間を設定し、義務を負う者がその期間内に申請義務の履行をすることによるメリット又は履行しないことによるデメリットを生じさせることで申請義務の履行を促進することが考えられる。

不動産登記の申請義務化を含め、不動産登記情報への最新情報の反映のための方策を考えるに当たっては、表示に関する登記と権利に関する登記、それぞれの役割などの登記制度全体の在り方や、不動産登記の申請義務化を行う場合の履行確保策などが論点となると思われる。

<sup>23</sup> 前掲注13の13頁参照

<sup>24</sup> 吉田克己「所有者不明土地問題と土地所有権論」『法律時報』第90巻第9号（平30.8）76頁～77頁

## (2) 登記官の役割の見直し

本法律案においては、新たに、登記官に表題部所有者不明土地の所有者の探索に必要な調査権限を付与する。また、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法」においては、登記官が、長期間相続登記が未了である土地について、その登記名義人の法定相続人等を探索することについて定められた。以上のように、所有者不明土地問題の解決に当たって、登記官は重要な役割を果たす。

「登記官は、相続に関する登記事務を日常的に処理する中で、相続関係に関する知識に最も精通している行政機関である」とし、「相続登記未了が問題となっている今、登記官のこの知識・能力を、登記申請受否の審査という消極的事務のみならず、登記官が職権で共同相続の登記をすることができるとする積極的事務として活用することが求め」られるとの意見もある<sup>25</sup>。

他方、仮に登記官の職権による相続登記が認められるようになった場合、「自ら相続登記の申請をしなくても、国が相続登記をしてくれるとの認識が広まる可能性もある」として、「早期に相続登記手続を行った者は一定のメリットを享受できるような制度設計が必要になる」との意見もある<sup>26</sup>。

所有者不明土地問題への対応の在り方を踏まえた登記官の役割の見直しについて、議論する必要があるのではないか。

## (3) 相続登記における専門家の関与の在り方

本法律案において、登記官が表題部所有者不明土地の所有者の探索を行う際、「所有者等探索委員」に必要な調査をさせることができることとなる。所有者等探索委員としては、司法書士、土地家屋調査士等の士業に従事する者や、用地取得に携わった経験のある者、地元の歴史を知る者など、広く知見のある者が想定されている。

一方、所有者不明土地問題において、相続登記未了が多いのは、「非専門家である相続人たちが登記手続にまで考えが及ばないことが理由である」として、「法務局と登記専門家から相続人に対して相続登記を行うように働きかける制度」の必要性を訴える意見もある<sup>27</sup>。相続登記における専門家の関与の在り方についての検討が必要ではないか。

## (4) 財産管理制度の見直し

所有者不明土地の典型として、土地所有者が従来住所又は居所を去って容易に帰来する見込みがない不在者になっている場合や、土地所有者が死亡したが、相続人がいることが明らかでない場合がある。現行の不在者財産管理制度（民法第25条第1項）及び相続財産管理制度（民法第952条第1項）は、このような土地を管理する必要がある場合に活用

<sup>25</sup> 新井克美「土地所有者所在不明問題に関する一考察—不動産登記制度の沿革を踏まえて—」『土地総合研究』第26巻第3号（平30.夏）131頁～132頁

<sup>26</sup> 陰山克典「所有者不明土地をめぐる施策の最新動向と横断整理」『市民と法』第112号（平30.8）9頁

<sup>27</sup> 小柳春一郎「相続登記促進策—相続登記義務と資格者・専門家関与強化—」『土地総合研究』第26巻第3号（平30.夏）88頁

されている。また、財産管理制度においては、事案の内容にもよるが、家庭裁判所の許可を得ることによって、財産を売却することもできるため、不在者の財産や相続財産に含まれる土地の利用を促進する機能も果たしている。

本法律案においては、所有者の探索を行った結果、所有者を特定することができなかった表題部所有者不明土地（以下「所有者等特定不能土地」という。）について、新たな財産管理制度が創設されることとなっている。以下、財産管理制度の課題について述べる。

#### ア 利害関係人

本法律案において、裁判所は、「利害関係人」の申立てにより、必要があると認めるときは、所有者等特定不能土地を対象として、「特定不能土地等管理者」を選任することができるが、ここでいう利害関係人の範囲については、明確ではない。

なお、不在者の財産や相続財産に含まれる土地を利用するために現行の財産管理制度を利用しようとする場合にも、国や地方公共団体以外の私人が利害関係人として財産管理制度を利用することができるか否かは判然とせず、不在者等の土地を利用しようとする場合には障害となるとの指摘がある<sup>28</sup>。また、当該土地の利用を希望する者は広く利害関係人に該当するという運用を求める意見もある<sup>29</sup>。

本法律案及び現行の財産管理制度における利害関係者の範囲の明確化の必要性が論点となるのではないか。

#### イ 管理費用

現行の財産管理人の報酬を含む管理費用は、不在者の財産又は相続財産から支出されるのが原則であるが、不在者等の財産から管理費用を賄うことができないときには、申立てに際して、管理費用相当額の予納金の納付を求められることがある。本法律案における新たな財産管理制度についても、所有者等特定不能土地から管理費用を賄うことができないときには、予納金の納付を求められることが想定される。このような費用や手続面での負担から、不在者の所有する土地や相続財産中の土地及び所有者等特定不能土地に関して、財産管理制度を利用しようとしても、利用が困難で、管理不全状態で放置されることとなりかねない。そのため、管理費用について、負担軽減のための方策の検討が必要ではないか。

（なかにし えり）

<sup>28</sup> 前掲注13の90頁参照

<sup>29</sup> 公益社団法人日本不動産学会・公益社団法人都市住宅学会・資産評価政策学会「所有者不明土地問題の発生原因とその解決のための法政策（第一次提言）―所有者不明土地の解消に向けた抜本的な法整備を一」（平30.4.25）〈<http://www.uhs.gr.jp/annai/180425teigen.pdf>〉